

インドネシア — 変化を積み重ねた一〇年間

濱田美紀

アジア通貨危機は、危機に見舞われた国とその周辺の国々に、マクロ経済政策の重要性を認識させ、政策運営の透明性、規制当局による金融機関の監視の重要性を自覚させる契機となった。脆弱な銀行部門、未熟な金融規制・監督機能が通貨危機の影響を拡大させたという反省から、各国の金融システムの整備はすすんだ。

インドネシアにおいても、まず、一九九九年新中央銀行法の制定により、中央銀行（中銀）の政治からの独立性が確立され、その目的は自国通貨ルピアの安定と金融政策であることが規定された。これに関連して同年外国為替管理法も制定され、中銀への外貨取引の報告が義務付けられた。二〇〇五年には物価抑制を目的としたインフレ目標の設定が導入され、マクロ経済安定にむけた制度の整備も進んでいる。

しかしインドネシアでは、通貨危機の与えた影響は、金融、マクロ経済に留まらなない。インドネシアでは銀行危機、経済危機、さらに政治体制の転換と、甚大な打撃を国全体に及ぼした。三二年間政治的安定を図り、経済成長の基盤を築き、インドネシア

の秩序であったスハルト体制が崩壊したあとの一〇年間は、混乱と新たな体制作りの模索の続いた一〇年であるといえる。

● 国家体制の変容

国家の「安定」と「開発」を旗印に、権威主義体制を敷き、国家権力を一手に集中させていたスハルト大統領が退陣したことで、インドネシアはあらゆるレベルで変革を余儀なくされた。まず、スハルト体制が依拠した一九四五年憲法は四度の改正を経て刷新された。これにより司法府独立の法的保障が与えられ、憲法裁判所が新設され、インドネシアの政治体制は三権分立を原理としたより純粹な大統領制へと変容している（参考文献①参照）。一九九九年と二〇〇四年に総選挙が実施され、二〇〇四年には国民の直接選挙により現ユドヨノ大統領が選出された。この直接投票の結果が大きな混乱もなく受け入れられたことで、インドネシアの民主化は完成を見たといえる（参考文献①参照）。

政治体制の転換により、基本的人権が確立され、国民には政治的自由が保障された。

さらにスハルト大統領へ国家権力が集中する強力な中央集権から地方分権へ移行したことは、重要な変革のひとつである。首長選出の権限や、財政資金の配分増加など、地方が自治権を獲得したことで、国は中央＋地方というバランスをとりながらの運営が必要となった。スハルト体制の安定の基盤であった国軍の機能も変化し、政治への関与も低下するなど、様々な側面で国家の統治機構が変化を遂げた一〇年であった。

● 経済運営の変化

通貨危機に端を発するインドネシアの危機は、為替の下落や金利の高騰などの一過性のダメージを越えて、経済運営の基盤自体が崩壊するより根本的なものであった。強力なスハルト政治体制の崩壊は、スハルト体制の国家統治の一部であった開発政策のあり方にも変更を迫ることになった。スハルト体制下の開発政策では、開発資金を国外から調達し、国家開発企画庁が五カ年計画を策定し、予算配分を行っていた。危機後は、IMFのコンディショナリティが実質的な経済運営の指針となった。二〇〇

特集／アジア通貨危機から10年

三年末にIMFプログラムから卒業するまでの六年間、政権はハビビ、アブドゥラフマン・ワヒド、メガワティと三度変わるが、経済政策はIMFと政府との交渉により頻りに検討され、実施された。その過程が公にされ、政策の目標と成果が誰の目にもわかりやすい形で公表されたことが、IMF以降のインドネシアの経済政策運営の透明性を高める道筋をつけたと思われる。

これを引き継いだものが、二〇〇三年九月にIMFプログラムの卒業を前にして策定された経済政策「白書」である。白書の内容はコンディショナリティを前提とするものであった。その後、現ユドヨノ政権は発足直後二〇〇〇日アジェンダと国家中期開発計画（二〇〇四〜〇九年）を策定し、国内経済活性化に対する強い意志を示した。同政権は、国家開発企画庁に新たな法的位置づけを与え、開発計画に関する政策立案の中心に戻した。

●財政構造の変化

国家の経済運営の基盤である財政資金の手当ての方法も大きく変わった。従来、インドネシアは、国家予算の不足分をインドネシア支援国会合（CGI）からの援助金でまかなっていた。その開発資金は国家開発企画庁によって配分されていたが、二〇〇三年予算配分機能は財務省に移管された。スハルト体制下で国家開発政策立案と開発資金配分という大きな権限を集中して有し

ていた国家開発企画庁の役割が変わったことは、スハルトの開発政策が終わったことを象徴するものであった。

国債の発行は認められていなかったインドネシアだが、危機によって膨大な債務超過に陥った銀行を救済するために、資本注入を目的とした国債が二〇〇〇年までに四三兆ルピア発行された。当初国債の発行は、この銀行救済を目的としたものだけに限定されていたが、継続的な利払いや、国債の償還資金の手当ての必要性もあり、二〇〇二年に財政赤字補填を目的とした赤字国債や政府短期証券が発行されるようになった（二〇〇二年第二四号国債に関する法律）。

二〇〇六年には、通貨危機時に負ったIMFからの債務を完済し、CGIの議事役を世銀からインドネシアに移し、今後援助外国借款に頼らない自立的な財政運営を目指すという方向に変化している。しかし、二〇〇五年には原油高によって財務破綻の危機に直面するなど、安定的に財政運営を実施するには課税ベースの拡大など解決すべき課題は多い。国債発行による財政資金調達率は、二〇〇四年はGDPの〇・三%だったが、二〇〇五年は同〇・八%、二〇〇六年同一・一%と確実に増え続けており、自立的な財政運営が求められる。

●健全な金融政策実施にむけて

新中央銀行法の制定（一九九九年、二〇

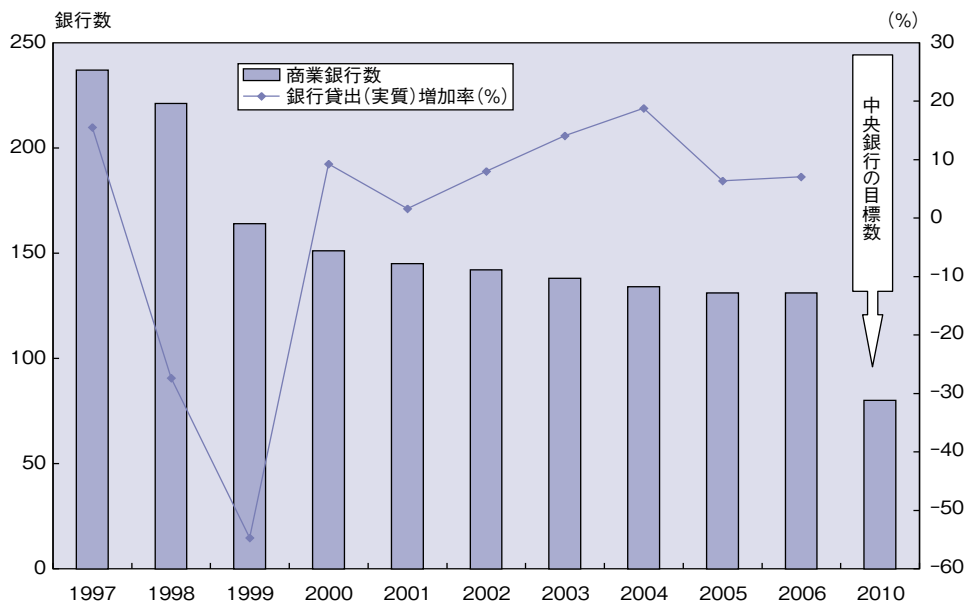
〇四年改定）をうけて、銀行監督機能は設立が予定されている金融監督庁（OJK）に移管し、ルピアの安定とマクロ経済の安定が中銀の責務となった。中銀は健全な金融政策の実施に向けて、二〇〇五年にインフレ目標を導入した。二〇〇六年、〇七年の目標はそれぞれ八プラスマイナス一%、六プラスマイナス一%と定められた。また、通貨供給量を調整するための金利として中銀レート（BIレート）が公表されるようになった。従来、インドネシアでは中銀証書（SBI）が指標金利とみなされていたが、BIレートの導入、短期財務証書の発行により、より効率的な金融政策を実施するための道具がそろったといえる。

また通貨危機の教訓から、中銀は外貨準備の積み増しも積極的に行っており、一九九七年には一七四三万ドルだった外貨準備は二〇〇六年には四二五九万ドルにまで増加している。

●金融部門の変化—銀行再編

インドネシアの本格的な銀行危機は、タイの通貨危機が波及して生じたというより、一九九七年一二月経営不振であった一六の商業銀行が清算されたことを契機に、一九九八年のセントラル・アジア銀行（BCA）の取り付け騒ぎ、スハルト政権末期のルピア急落をうけて多くの銀行が債務超過に陥ったことなど複数の出来事によって深刻化していった。一九九九年には銀行の平

図1 銀行数と貸出残高 (1996 = 100) 伸び率推移 (1997-2006年)



(出所) インドネシア銀行資料より筆者作成。

後のインドネシアの重要課題であった。その再建策は、インドネシア銀行再建行 (IBRA) の設立、不良債権の IBRA への移管、国債の注入による破綻銀行の再資本化や国有化、有力銀行の統合、不振銀行の閉鎖などであった。インドネシア経済危機の震源地ともいえた銀行部門が、よう

均不良債権比率は五八・七%に達した。債務超過は銀行が海外から資金を多く調達していた結果、ドル建てでの負債額が膨らんだことによる。また、銀行と同様に外貨建ての負債が膨らんだ企業の経営が傾いたこと、さらにスハルト政権崩壊により通貨危機が政治経済危機の様相に変わっていたことが大きく影響して、壊滅的といつてよい状態であった銀行部門の再建は、危機

やく落ち着きを取り戻すのは貸出し総額が再び増加し始めた二〇〇二年頃である(図1)。その間、銀行数は危機以前の二四〇行から二二二行に減少している。二〇〇三年に中銀は、APIという中期の銀行再編計画を発表し、二〇一〇年頃には銀行数を八〇行程度に削減し、銀行を主要業務に応じたカテゴリーに分類し、機能別に銀行部門の整理を行うこと、インドネシア銀行部門の強化を図ろうとしている(銀行部門の再建については、参考文献④を参照)。

●資本市場の拡大

二〇〇二年、銀行貸出しは増え始めたが、その一方で事業債発行による企業の資金調達も急速に拡大した。銀行貸出しの増加は消費向け信用の急増によるところが大きく、大企業を中心に資金調達の場合が資本市場へ移った状況にあった。二〇〇五年には、事業債の発行は一段落し、IPOによる株式での調達が増え始めている。この大企業の直接金融からの資金調達が定着すれば、間接金融の役割も変化してくるものと思われる。しかし、上場企業数は四四四社、株式時価総額は二八〇兆ルピア(二〇〇六年末)と、銀行貸出残高の三五%程度であり、まだ発展途上である。しかしながら、二〇〇六年に入ると、株高の状態が続き、バブルを懸念する声も上がっている。

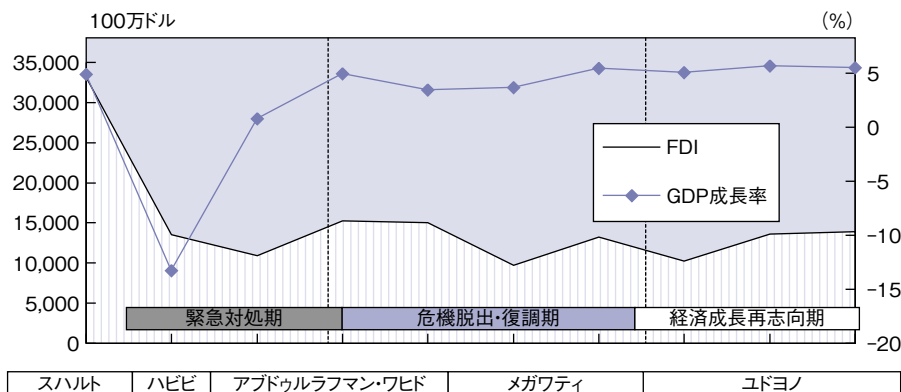
●企業構造の変化

通貨危機は、企業統治の問題も浮き彫りにしたが、銀行部門の再編による着目すべき側面として、銀行と企業グループの間の資本一体化構造がほぼ消失した(参考文献②)ことがあげられる。インドネシアの主力民間銀行の多くはサリム、ダナモンなど有力企業グループ内の銀行であった。銀行の不良債権処理に伴い、主要なグループの債務が整理の対象となった。IBRAはこれらのうち特に二大債務者を特定し、スハルト元大統領の家族や側近によるグループ企業の債務の整理を進めた。同時に、サリムグループなど華人企業グループの解体も進んだ。危機以前に、各産業で上位にあった企業グループの解体によって、インドネシア経済の所有構造は大きく変わったといえる。

●投資環境の改善

これまでみたような政治・経済の変化の後、二〇〇四年には経済成長率も五%台を回復した。さらに成長を志向する時期に、国民から直接の信託を受けたユドヨノ政権が誕生した(図2)。ユドヨノ政権は経済成長政策としてインフラ開発政策を打ち出し、民間資本のインフラ投資を訴え、投資環境の改善を最重要課題とした。この背景には危機から七年間、インドネシアが国内問題の対応に追われている間に、インドネシアを取り巻く国際経済環境が変化していたことがある。タイ、マレーシアなどの通

図2 外国直接投資とGDP成長率



(出所) Indonesian Financial Statistics (インドネシア銀行) 各号より筆者作成。

スハルト ハビビ アブドゥルラフマン・ワヒド メガワティ ユドヨノ

1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006

この図は、1997年から2006年までのインドネシアの外国直接投資（FDI）とGDP成長率を示している。左側の縦軸は100万ドル単位のFDI額、右側の縦軸はGDP成長率のパーセントを示している。グラフは、1997年から1999年までの「緊急対処期」、2000年から2003年までの「危機脱出・復調期」、そして2004年から2006年までの「経済成長再志向期」に分割されている。FDIは1997年に35,000万ドルをピークに、1998年に10,000万ドルまで急激に減少し、その後徐々に回復したが、2000年以降は15,000万ドル前後で推移している。GDP成長率は1997年に5%、1998年に-15%、1999年に-10%と大幅なマイナス成長を記録したが、2000年に0%、2001年に-1%、2002年に-1%、2003年に0%と回復し、2004年から2006年には再び5%の成長率を維持している。

貨危機を経験した周辺国の回復の早さもさることながら、中国、ベトナムといった国々が積極的に貿易の拡大、外国投資の呼び込みなどを行った結果、国際経済の中でその存在感を強め、インドネシアは遅れをとった形となった。

それが顕著に顕れたのが、新規投資が滞っていた製造業、とくに繊維・縫製産業である。設備投資に十分な資金を手当てできなかった産業は、設備の老朽化などにより生産性が低下した。一方、安価な中国製の輸入品が国内市場を席巻し、廃業する企業が増えるという状態に陥っている。このような状態に対しては、スハルト以降のどの政権も危機意識をもち、投資促進を経済政策の重要な柱とし、投資の拡大、外国資本の呼び込み、銀行の信用供与の拡大を常に訴えていたが、図2が示すとおり、外国資本投資は低迷を続けている。そのため外国資本による投資環境を緊急に改善する必要があるが、新投資法の制定はなかなか進まず、二〇〇七年三月ようやく国会を通過した段階である。

●新たな危機への危惧と課題

制度の早急な改善が必要である。

インドネシアのみならず多くの国が、一〇年前の通貨危機の経験から多くを学び、急激な資本移動にそなえ外貨準備を積み増し、危機への備えをしている。近年アジアで運用される資金量が再び増え続けていることを受け、各国とも好調な経済を背景とした大量の資金流入に対する警戒感を強めている。同じ危機には対処できるかもしれないが、危機はどのような形で起きるかわからない。インドネシア政府は、二〇〇七年六月に危機の早期警戒システムとして経済担当調整大臣府と中銀、預金保険機構（LPS）とで金融システム安定化フォーラムを設置し、危機に備える体制を整えた。こうした迅速な対応をとれるように国の体制を整えてきたが、解決すべき課題は多い。過去一〇年間、銀行部門は再編されたが、貸出しは未だに投資資金には向かっておらず、実物部門、特に中小企業への資金供与を強く要請され続けている。また、国債発行による財政負担も「危機の費用」としてのしかかっている。失業率は一〇%付近で高止まりし（二〇〇七年二月九・七五%）、貧困率も一七%前後である（二〇〇七年三月一六・五八%）。

スハルト政権崩壊後しばらくして、あらゆる側面で混乱した時期が続くと、ある種統制のとれたスハルト時代を懐かしむ声も

聞こえた。しかし、それも過去のものとなりつつある。スハルト政権崩壊時に小学生だった子供たちがすでに労働市場に参入する年になっている。インドネシアは一九歳未満の人口が全人口の四割を占める若い国である。毎年約二〇〇万人の労働人口が増えるインドネシアでは、六%以上の経済成長が必要とされるといわれている。そのためにもインドネシアは危機の費用も払いつつ、雇用の創出、貧困削減、マクロ経済の安定を図りながら成長を目指していく必要がある。

(はまだ みき/アジア経済研究所開発研究センター)

《参考文献》

- ①川村晃一「政治制度から見ると二〇〇四年総選挙」松井和久・川村晃一編『インドネシア総選挙と新政権の始動』明石書店、二〇〇五年。
- ②佐藤百合「経済再建と所有再編」佐藤百合編『民主化時代のインドネシア』アジア経済研究所、二〇〇二年。
- ③佐藤百合「インドネシアの国家統治制度——スハルト後に何が変わったか」杉島敬志・中村潔編『現代インドネシアの地方社会』NIT出版、二〇〇六年。
- ④濱田美紀「インドネシア銀行部門の長期再編計画——二〇一〇年に向けて」『アジア研ワールド・トレンド』第一三七号、二〇〇七年二月。